

# **El tercer sector en el proceso de implementación de la política pública frente al desplazamiento forzado y su relación con la construcción de capital social**

Participation of the third sector in the process of implementation of a public policy on forced displacement. Contributions to the construction of social capital

Carmen Jimena Holguín<sup>1</sup>

## **Resumen**

La creciente degradación del conflicto armado colombiano ha generado un deterioro progresivo en las condiciones de vida de personas, familias y comunidades (urbanas y rurales), quienes han tenido que rehacer sus proyectos de vida a partir de iniciativas agenciadas por entidades gubernamentales y ONG's nacionales o internacionales. Las autoridades políticas diseñan y ponen en marcha programas de acción a través de las denominadas políticas públicas, las cuales buscan resolver situaciones sociales percibidas como insatisfactorias o problemáticas, mediante un conjunto de decisiones materializadas por organismos públicos y privados.

En este orden, para analizar el contexto de acción de las organizaciones del Tercer sector en el proceso de implementación de la política pública y la relación de éstas con la construcción de capital social, el presente documento examina algunos aspectos de la política pública frente al fenómeno del desplazamiento, en el período comprendido entre 1995 a 2005. De igual

<sup>1</sup> Trabajadora Social. Master en Políticas Públicas, Universidad del Valle. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Occidente y adscrita al Grupo de Investigación Conflictos y Organizaciones, categoría D Colciencias. Docente catedrática de la Universidad del Valle. Correo electrónico: caxihol@gmail.com.

Artículo tipo 2: Documento que presenta los resultados de un estudio terminado desde una perspectiva analítica. Este documento se fundamenta en la tesis de Maestría en Políticas Públicas, titulada. El Tercer Sector en el proceso de implementación de la Política Pública de Desplazamiento Forzado y su relación con la construcción de capital social. Estudio de Caso, Corporación Vallenpaz. Tesis aprobada en Diciembre de 2006. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración. Directora, Karem Sánchez de Roldán.

Fecha de recepción: 20 de agosto 2009.

Fecha de aprobación: 22 de septiembre de 2009.

forma, este artículo establece la contribución de una organización no gubernamental –Corporación VallenPaz- en su puesta en marcha, para reconocer los elementos de capital social presentes tanto en la política pública, como en el proceso de implementación por parte de una ONG.

#### **Palabras Clave**

Política pública, desplazamiento forzado, capital social, organizaciones del Tercer sector.

#### **Abstract**

The increasing degradation of the armed conflict in Colombia has generated a progressive deterioration of life conditions of individuals, families and communities (both urban and rural), who have been forced to re-make their life projects with the help of initiatives stimulated by national or international entities, either governmental or non-governmental organizations (NGO's). Political authorities design and execute programs of action by means of the so-called *public policies*, which seek to solve social situations perceived as unsatisfactory or problematic, by implementing a set of decisions and actions carried out by public or private organisms.

In order to analyze the actions performed by organizations of the third sector in the process of implementation of a public policy, and their impact in the construction of social capital, this study examines some aspects of the public policy on the phenomenon of displacement between 1995 and 2005. At the same time, this article establish the contributions of a non-governmental organization (Corporación VallenPaz) during the implementation of this policy, and to recognize the elements of social capital construction in both the public policy itself and its implementation by an NGO.

#### **Keywords**

Public policy, forced displacement, social capital, organizations of the third sector.

#### **Sumario**

1. Presentación, 2. Una aproximación al concepto de políticas públicas: las políticas públicas de desplazamiento, 3. La Corporación VallenPaz en el proceso

---

de implementación de la política pública sobre el fenómeno del desplazamiento en Colombia, 4. Una aproximación a la noción de Capital social, 5. Las organizaciones del tercer sector—organizaciones no gubernamentales - ONG's, 6. Los elementos de Capital social que soporta la Corporación VallenPaz en sus procesos de intervención, 7. Bibliografía.

## **1. Presentación**

El Estado Colombiano se ha consolidado sobre la base de un conjunto de fenómenos de orden político, social, económico y cultural, los cuales han desencadenado procesos asimétricos de desarrollo tanto para las regiones que lo conforman como para los grupos poblacionales que hacen parte del mismo.

Dichos procesos asimétricos, han generado que la nación Colombiana se haya visto enfrentada a lo largo de su historia a una amplia gama de conflictos que han afectado no sólo la seguridad de las personas, sino también los activos productivos y sociales de las localidades y regiones. Sin desconocer los efectos transversales de este fenómeno en el diagrama social colombiano, el sector rural se ha constituido quizá en uno de los afectados por la violencia endémica del país; ello, manifiesto en las desigualdades económicas y sociales consustanciales a dicho espacio.

El Departamento del Valle del Cauca no es ajeno a dicha situación; en éste se expresan conflictos originados por la exclusión social, política y económica, y por la concurrencia de distintos actores armados, cuyas acciones al margen de la ley, han repercutido directamente sobre la población civil. Algunos de los efectos visibles de dicha situación, pueden entenderse por la ocurrencia de fenómenos como el desplazamiento forzado, las migraciones campo-ciudad, el crecimiento de los cinturones de miseria, la caída en los ingresos – especialmente en los sectores rurales-, la pérdida de activos por el abandono de tierras, cultivos y enseres; todo ello con un impacto contundente en el tejido social de las familias y comunidades.

Para intentar contrarrestar estas situaciones, las autoridades políticas intervienen a partir de distintas estrategias – una de ellas las denominadas

políticas públicas-, las cuales intentan modificar el orden social, económico y político predominante, a través de una serie de programas de acción que propenden por la transformación de la realidad social imperante.

Las políticas públicas son una forma de respuesta a las demandas de los grupos sociales y de los grupos de élite, así como un “proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada Política Pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global” (Muller, 2002: 48). Al estar éstas inscritas en un contexto determinado, las políticas públicas inciden sobre la base social misma donde se aplican, no sólo por su intencionalidad, sino por el “modus operandi” de éstas. Así mismo, al convertirse en un marco de acción, las políticas públicas se plantean como decisiones enfocadas hacia objetivos diversos, donde actores públicos como privados, estatales o no estatales, las toman como referentes para resolver situaciones que afectan distintos sectores de la población.

Dentro de la gama de actores que intervienen en la implementación y desarrollo de distintas propuestas, aparecen las organizaciones del Tercer sector, es decir, aquellas denominadas no gubernamentales sin fines de lucro, y cuyo marco de acción promueve la producción de bienes y servicios, así como la solidaridad y el afianzamiento de prácticas participativas y ciudadanas. Este tipo de organizaciones además, intentan fortalecer la sociedad civil y realizar funciones que el Estado no ha prestado o ha dejado de prestar. En este sentido, pueden actuar de manera consciente o no, conforme a los lineamientos determinados para la aplicación de una política pública en distintos escenarios de acción, sean éstos de orden local, regional o nacional.

## **2. Una aproximación al concepto de políticas públicas: las políticas públicas de desplazamiento**

Hablar de políticas públicas implica enfrentarse a una comprensión polisémica del concepto y, en consecuencia, de los contenidos semánticos que atañen el mismo. En efecto, es posible identificar por lo menos tres significados que definen la misma palabra en el idioma inglés. En primera

instancia, se hace referencia a la política como “el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés; en segunda instancia, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés y finalmente la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés” (Muller, 2002: 25-26). Partiendo el carácter heterogéneo del concepto de políticas públicas, en el presente trabajo se hará referencia a la política pública -“Public Policy” en inglés- como el campo de acción en que las autoridades públicas hacen presencia.

Distintos son los autores que han centrado su atención en la definición del concepto de política pública; es así como Hecló y Wildavsky refieren: “una política pública (policy) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Roth, 2003:26). Nótese que en esta definición la acción de las autoridades públicas aparece focalizada por fuera de su aparato burocrático, de ahí que exista un interés por atender situaciones del contexto social, político o económico al cual la autoridad pública misma se circunscribe. Por su parte, Jean-Claude Thoenig y Yves-Meny consideran que una política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental... es decir, de los actos y de los “no actos comprometidos”, de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” (Vargas, 2001:56). La acción de las autoridades públicas se orienta hacia aquellas situaciones que son de su competencia o ámbito de trabajo. Según Hogwood, autor citado por Roth “para que una política pueda ser considerada una política pública, es preciso que en cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales” (2003:26). La puesta en marcha de una política pública requiere además, de la acción de las autoridades públicas, la participación de actores sociales e incluso no estatales, quienes participarían en el proceso de discusión y definición de la misma.

Muller y Surel al considerar este tema refieren que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados,

en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Roth, 2003:26). Estos autores consideran que la acción pública debe estar dirigida a una actividad concreta previamente establecida, antes de dar paso a la implementación de alguna acción pública. Por su parte Roth (2003:27) considera que una Política Pública “designa la existencia de un conjunto de uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio de acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Esta definición advierte sobre la convergencia de distintas intencionalidades en el proceso de construcción de políticas públicas, las cuales pueden ser atendidas por instancias gubernamentales o no gubernamentales, de tal modo que con ello pueda transitarse hacia la transformación de situaciones inciertas o no convenientes a ciertos grupos sociales.

Ómar Guerrero autor citado por Vargas, propone definir la Política Pública “como un tipo de actividad del gobierno, aquellas que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto... Es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental” (2001:56). La política pública, entonces, no sólo puede estar enfocada a promover la participación social, sino que por el contrario, puede llegar a reprimir la misma cuando afecte el “statu quo” de una sociedad dada. Por tanto, van a coexistir distintos tipos de políticas públicas acorde con la intencionalidad o propósito que ellas intenten responder. Alejo Vargas, por su parte, entiende que la política pública es el “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 2001:56). Desde esta perspectiva, cabría anotar que no necesariamente la acción de las autoridades públicas tiende a la resolución de situaciones problemáticas, pues las mismas pueden ser modificadas en parte de su dinámica y no en su totalidad. Por tal motivo, el proceso de intervención de un régimen político se encuentra atravesado, ciertamente, por un carácter incierto y contingente.

---

Si se observan las diferentes definiciones sobre Política Pública, pueden establecerse elementos comunes, tales como: la existencia de una autoridad pública, un problema o una situación social, unos objetivos y un proceso o unas etapas de acción. A partir de ello, es posible plantear que para la existencia de una política pública es necesario que las autoridades estatales adelanten acciones encaminadas a alcanzar unos objetivos previamente definidos, a través de un curso de acción que procure transformar una situación actual en una situación futura y deseable. En este proceso las autoridades públicas requieren del apoyo de organizaciones privadas o de actores sociales particulares, quienes a través de sus actuaciones e imaginarios le confieren un sentido específico a la acción de las autoridades públicas.

Un ejemplo de lo anterior, estaría reflejado en el papel que actualmente juegan las organizaciones del Tercer sector en el desarrollo de iniciativas sociales, políticas y económicas, en tanto implementadoras de políticas públicas. Así, de cara a la materialización de tales iniciativas nacionales o transnacionales, las organizaciones del tercer sector articulan estrategias de cooperación para el financiamiento de programas inscritos en el orden societal de un contexto espacio-temporal definido, e incluidos estos últimos en las agendas de organismos nacionales e internacionales. Bajo el alero anterior, vemos que una política pública existirá toda vez que aluda a un ámbito particular de acción; por ello, éstas se encuentran referidas a campos determinados de intervención donde se han identificado previamente una serie de situaciones que exigen modificaciones totales o parciales, y las cuales pueden atender aspectos relacionales a la educación, la salud, el orden público, el desplazamiento forzado, la vulnerabilidad económica, etcétera.

Las políticas públicas se estructuran mediante una serie de momentos o ciclos interrelacionados que dan cuenta del proceso global de conformación de la misma. Este proceso ha sido designado por Charles O. Jones (1970) como el Policy Cycle, el cual comprende la política pública de forma desagregada en una serie de secuencias lógicas o de etapas. Jones describió cinco fases: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (citado por Roth, 2003).

En la fase 1, una situación es percibida como problema por parte de un conjunto de actores políticos y sociales; se solicita, entonces, una acción

pública a fin de que el problema se incluya en la agenda del sistema político y en los debates del mismo (agenda setting). En la fase 2, una vez adscrito el problema a la agenda gubernamental, la administración intenta esclarecer las causas, los orígenes, las consecuencias, entre otros aspectos referidos al problema y propone una o varias soluciones (policy formulation). En la fase 3, los actores e instituciones autorizados para tomar decisiones, examinan las soluciones posibles y dan respuesta. Durante la fase 4 y después de tomar determinadas decisiones, se inicia la implementación práctica de dicha decisión o incluso su no implementación. En la fase 5, la respuesta dada al problema y los impactos provocados, son evaluados por el conjunto de actores sociales y políticos (policy evaluation), lo que puede dar pie al reinicio del ciclo, ya sea para reajustar las respuestas o reprimir la política (program termination).

Es importante anotar que este modelo responde a una tipología ideal, pues no necesariamente una política pública debe seguir el curso secuencial propuesto por Jones. Por tal razón, y al comportarse la realidad social de modo distinto e irregular, el proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de las fases, sobrepasarse algunas o incluso invertir la secuencia del ciclo. Por lo tanto, esta clasificación podría entenderse como un esquema racional lineal, que si bien orienta sobre el ciclo de la política y su modelo analítico ideal, tiende a ser distinto en cada caso, según ciertas condiciones espaciales y temporales dadas.

Alejo Vargas (2001) por su parte, propone los siguientes momentos en el ciclo de la política pública: 1) El inicio o surgimiento, como el momento en el que un problema social transita hacia una situación socialmente problemática percibida por la sociedad y donde el Estado institucional debe proveer respuestas; 2) La formulación o toma de decisión, responde a la fase en que las instituciones estatales o el sistema político institucional valoran las posibles alternativas, reciben presiones de los actores de poder, negocian o concretan y finalmente llegan a la decisión; 3) La ejecución o implementación, obedece a la materialización de las decisiones anteriormente tomadas e involucra instituciones estatales, y crecientemente, una amplia participación privada (empresarial), ciudadana o de ONGs; finalmente, aparece un momento 4) de Evaluación, a través del cual se



---

valora a posteriori los resultados, efectos o impactos de la política pública, con el fin de aplicar correctivos y/o retroalimentar gestiones públicas futuras.

Si bien el esquema expuesto por Vargas (2001) recoge muchos de los planteamientos de Jones, en éste se considera de forma particular la inclusión de actores no estatales en el proceso de ejecución de una política pública. En este sentido, el presente documento centra su interés en determinar el rol que cumple una organización del tercer sector durante un proceso de implementación de una política pública sectorial. Por consiguiente, no debe perderse de vista el que en dicho proceso se capitalicen tanto intereses que el Estado ha pretendido plasmar en la política, como iniciativas de actores no estatales y actores sociales beneficiarios de la política puesta en marcha.

En términos concretos ¿cómo entender las políticas públicas? Teniendo en cuenta el abordaje del presente escrito –desplazamiento forzado–, conviene señalar que en dicho escenario las políticas públicas se constituyen en un campo de acción connatural a las autoridades públicas o actores institucionales, con el fin de transformar una situación concreta - la cual no necesariamente opera de manera coherente con las necesidades o intencionalidades de ciertos grupos sociales, económicos o políticos- a través de unos objetivos conducentes a la realización de una metas dadas (relación medios-fines). En este orden de ideas, las políticas públicas gravitan sobre la base de diversos campos de intervención (social, económico, ambiental), cada uno con sus propias especificidades. Por cuanto política pública, se requiere que su estructuración tome en consideración un conjunto de componentes mínimos o elementos centrales, tales como:

- Una situación social, política o económica claramente identificable.
- Un factor de decisión: esto dado que una política pública implica decidir entre dos o más cursos de acción posibles, como forma de atención a la problemática o como medio para la asignación de los recursos que las autoridades públicas dispondrán.
- Un marco general de acción: es necesario identificar si la política pública responde a una serie de medidas estructuradas -metas, objetivos, estrategias, orientación normativa- o simplemente a

medidas aisladas, que si bien permiten atender ciertas circunstancias, no pueden considerarse como una respuesta o solución factible.

- Unos actores claramente definidos: los cuales pueden ser, personas, grupos u organizaciones que a través de las acciones propuestas por la política pública podrán verse afectados en distintos grados.
- Un factor de coerción: lo que implica que como respuesta a una situación social, política o económica, los actores beneficiarios de la política pública, estén sujetos a las exigencias (obligación) que de ella se derivan.

Ahora bien, luego de haber introducido algunos elementos propios de la dinámica de una política pública, nos acercáremos a uno de los propósitos de este escrito: política pública y desplazamiento forzado.

Comprender los lineamientos de política pública en el contexto del desplazamiento forzado colombiano, supone reconocer que el Estado ha tenido que incrementar su intervención en aquellos escenarios de la vida social, política, económica, donde población civil en estado de vulnerabilidad se ha visto afectada por fenómenos estructurales como la violencia y el conflicto armado. Esto ha desembocado en la aparición y recrudecimiento de situaciones como el desplazamiento, la pobreza, la inseguridad física y material. Adicionalmente, la intervención de esferas estatales frente al problema del desplazamiento, también ha obedecido a la ocurrencia, cada vez más frecuente, de fenómenos naturales. Las autoridades públicas y privadas, en esta vía, han debido movilizarse con el propósito de atenuar, mitigar, superar o prevenir los riesgos.

En los últimos años, el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se ha convertido en una de las manifestaciones más visibles del conflicto armado interno; diversos territorios de la geografía nacional se han convertido en expulsores o receptores de personas y familias que ante la vulneración de sus derechos fundamentales se ven obligados a renunciar a su historia de vida personal, familiar y social. Se trata, por lo tanto, no sólo de rupturas en las redes sociales e interinstitucionales, sino incluso, de la pérdida de activos físicos y económicos acumulados por las personas y familias a lo largo de un tiempo determinado. Es posible pues, plantear la

---

pérdida, al menos parcial, del capital humano y social, como producto del resquebrajamiento de las relaciones sociales, económicas, políticas y hasta culturales, que tradicionalmente los grupos humanos establecen como elementos inherentes al proceso colectivo de construcción identitaria.

Las cifras son el mejor indicador para ejemplificar lo anterior: según el boletín informativo número 72 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), del 30 de noviembre de 2007:

(...) por lo menos 133.664 personas fueron desplazadas durante el primer semestre de 2007 en el territorio nacional. En promedio diario, informa Codhes, 743 personas debieron marcharse de su territorio de manera forzosa en los primeros seis meses del año 2007. Este flujo migratorio afectó a 32 departamentos y a 579 municipios (Medios para la Paz, 2009).

Organismos internacionales como las Naciones Unidas han señalado al respecto: “el fenómeno del desplazamiento forzado es un problema mundial, ya que entre 30 y 40 millones de personas son víctimas del desplazamiento” (Estrada, 2005:17).

Lo anterior nos muestra como el fenómeno del desplazamiento forzado deja de ser una problemática exclusiva de un territorio, para convertirse en una problemática compartida y común a otros países; motivo por el cual “Colombia, Sudán y Angola comparten la responsabilidad de ser los tres países productores de mayor desplazamiento forzado del mundo” (Estrada, 2005:17). Ante tal realidad, tanto en el orden nacional como internacional se han dispuesto normas, decretos, leyes, convenios, entre otros, que obligan a los Estados a generar acciones que permitan subsanar dicha problemática. En el ámbito internacional, se establece el Derecho Internacional Humanitario, así como normas de obligatorio cumplimiento para todos aquellos países suscritos en dichos convenios, y en ese sentido, se consideran parte de su normatividad interna.

En el caso Colombiano, antes de la década del 90 el fenómeno del desplazamiento forzado no existía para el Estado; su tratamiento se equiparaba al de la política para las migraciones o al de los desastres naturales: “antes se le invisibilizaba con la política para migraciones por razones económicas del gobierno Barco. Es en el gobierno de Ernesto

Samper (1994-1998) donde puede identificarse una apertura en la discusión sobre el tema.

Desde ese momento, y hasta el actual gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se han expedido una serie de documentos normativos que no sólo intentan determinar la condición del desplazado, sino también el modo como el Estado Colombiano, y otras organizaciones cooperantes nacionales e internacionales, atienden el fenómeno del desplazamiento.

En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se menciona por primera vez, de manera formal e institucional desde el Estado Colombiano, el tema del desplazamiento forzado; no obstante, previo a ello, organismos como la Conferencia Episcopal Colombiana, habían realizado estudios sobre el fenómeno; sus datos han servido de referencia para que el Estado Colombiano se pronuncie al respecto. Es así como en el primer documento de política pública, expedido el 13 de Septiembre de 1995 –documento CONPES 2804-, todas las referencias estadístico-descriptivas sobre el fenómeno en mención, son retomadas de los estudios que hasta ese momento había realizado la conferencia Episcopal Colombiana. Para esta fecha, así mismo, se plantea que “diversos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, ya habían realizado diversos pronunciamientos sobre la gravedad y las implicaciones de este problema, como una clara violación no sólo de los derechos humanos, sino también del Derecho Internacional Humanitario” (Estrada,2005:36-37).

Hoy después de más de 14 años de haber sido examinado este fenómeno por distintos gobiernos (Samper- Gaviria y Uribe Vélez), y después de haber sido promulgada la ley 387 de 1997 y los decretos 173 de 1998, 290 de 1999, 489 de 1999, 2569 de 2000, 2007 de 2001, 2562 de 2001, 2131 de 2003 y el 250 de 2005, es contundente la persistencia del fenómeno y la existencia cada vez mayor de personas en situación de desplazamiento, quienes en situación de vulnerabilidad deben dejar atrás todos sus activos físicos y capital social ante la necesidad de salvaguardar sus vidas y las de sus familias. Si se considera que las políticas públicas son un campo de acción de las autoridades públicas o de sus actores institucionales,

---

conformado a fin de transformar una situación concreta, es posible identificar distintos elementos que aportan en la comprensión del modo en que las políticas sobre el fenómeno del desplazamiento aparecen en el contexto colombiano:

- Los desarrollos normativos desde el año 1994 al 2005 muestran claramente la existencia de una situación social, política y económica claramente identificable; para nadie es un secreto que en Colombia el fenómeno del desplazamiento cobra cada vez un número mayor de víctimas, en la medida en que frecuentemente los actores armados en confrontación, ejercen acciones que menoscaban la integridad y la calidad de vida de las personas, las cuales ante la permanente vulnerabilidad y desprotección que afrontan se ven en la necesidad de abandonar sus territorios, sus activos físicos y sociales buscando defender sus vidas. Si bien la situación social, política y económica es claramente visible, no lo es tanto el número de personas que afrontan esta realidad, dado que generalmente las cifras de la Red de Solidaridad Social y de organismos como el Codhes distan considerablemente.
- La existencia de un factor de decisión: toda política pública implica decidir entre dos o más cursos de acción posibles, como forma de atención de la problemática o como medio para la asignación de recursos que las autoridades públicas dispondrán. En este sentido, las políticas públicas en Colombia proponen una serie de medidas conducentes a la prevención, la atención, la consolidación y estabilización socio económica de la población. En este orden de ideas, el factor de decisión conlleva a la existencia de distintos cursos de acción de acuerdo con el nivel de alcance en que se encuentre el fenómeno. De allí que, formalmente sea posible no sólo atender el fenómeno, sino también prevenir su ocurrencia adoptando medidas desde los diferentes organismos del Estado o desde las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.
- La existencia de un marco general de acción: para ello es necesario determinar si las políticas públicas obedecen a una serie de medidas estructuradas, tales como metas, objetivos, estrategias, orientación normativa, o simplemente, a medidas aisladas que si bien permiten atender un fenómeno, no pueden considerarse como un camino

que, en rigor, conlleve a una solución factible del mismo. Acorde con lo anterior, en el caso Colombiano los distintos instrumentos normativos pueden considerarse no como elementos desarticulados; sino como una serie de medidas estructuradas en cuanto que dan cuenta de un conjunto de normas consagradas en una ley del Estado y en un conjunto de decretos reglamentarios que por doce años ha promulgado el Estado Colombiano. En los documentos citados en este texto, se identifica claramente la existencia de metas, objetivos, principios, estrategias, programas, competencias institucionales, fuentes y mecanismos de financiación que se suponen, en conjunto, han ayudado al abordaje de esta problemática no sólo desde la perspectiva estatal, sino también desde organizaciones no estatales de orden nacional o internacional. Ahora, como una serie de medidas estructurales, si bien se ha atendido el fenómeno, se evidencia, acorde con la situación actual, una especie de desbordamiento de la capacidad de respuesta del Estado, pues contrario a la disminución de las cifras reportadas por desplazamiento forzado, el número de personas que sufren los efectos del conflicto armado en Colombia parece cada vez mayor.

- La existencia de unos actores claramente definidos: dichos actores podrán entenderse como personas, grupos u organizaciones que a través de las acciones propuestas por las políticas públicas podrán verse afectados. En este sentido, los documentos normativos destacan la existencia de una población objetivo (actores beneficiarios) que podrá acceder a los beneficios consagrados en los mismos; así mismo, indican una serie de actores institucionales responsables de la puesta en marcha de las acciones estipuladas por el Estado Colombiano.
- La existencia de un factor de coerción: lo que implica que como respuesta ante el fenómeno del desplazamiento, los actores beneficiarios de esta política pública se ven abocados a tomar en cuenta una serie de exigencias y/o obligaciones que de ella emanan. De este modo, los documentos normativos son claros en identificar un conjunto de requisitos que permiten considerar si se trata de una persona en situación de desplazamiento o no. Ello, en tanto tal situación le supone a la persona haber estado expuesta a una situación

---

de violencia dentro de una temporalidad definida y ubicarse dentro del nivel uno o dos del SISBEN.

Ahora al tratar de observar a cuál de las tipologías de políticas públicas corresponde el conjunto de instrumentos normativos Colombianos para atender el fenómeno del desplazamiento, se encuentra:

Siguiendo la distinción realizada por Lowi (1972), y entendiendo que las políticas públicas “Redistributivas” son aquellas que clasifican a la gente según ciertos criterios que les dan o no acceso a ciertas ventajas, es posible clasificar el cuerpo de documentos normativos que el Estado Colombiano ha promulgado sobre el fenómeno del desplazamiento en tal categoría. Esto, en la medida en que los mismos, son claros en determinar una serie de condiciones para que las personas sean consideradas desplazadas, y por ende, puedan acceder a los beneficios que en distintas áreas ofrece el Estado, como una forma de atender los efectos que situaciones de conflicto armado han desencadenado sobre la población civil.

Rastreado la clasificación presentada por Fernando Rezende (1978) –autor citado por Vargas– se encuentra que las políticas públicas sobre el fenómeno del desplazamiento podrían tipificarse en dos líneas: (1) Promocionales: “son todas aquellas políticas estatales que tienen como objetivo estimular el desarrollo, anticiparse a situaciones por venir” (Vargas, 2001:66). En el caso de la política analizada, se evidencia esta tipología, en la medida que en los documentos normativos se plantea claramente no sólo la atención del fenómeno, sino el establecimiento de medidas que permitan actuar de manera anticipada para prevenir su ocurrencia. (2) Correctivas: son “aquellas que el Estado formula como respuesta a problemas, demandas o necesidades ya explicitadas de la sociedad” (2001:66); en el caso rastreado puede asumirse esta categoría, en tanto se considere la política como respuesta a problemas, demandas o necesidades ya presentes; por su carácter podrían entenderse como compensatorias ante los efectos sobre los activos físicos o el capital social de las personas, grupos o comunidades afectados por dicha situación.

Siguiendo a Donald Watson (1965) las Políticas Públicas se agrupan en cuatro categorías: (1) defensa nacional (2) política exterior (3) política

económica (4) política social (Vargas, 2001:67). La política pública de Desplazamiento, se circunscribiría a las dos últimas tipologías, en la medida en que en los documentos normativos se evidencia una serie de respuestas desde el Estado, que buscan la estabilización socio económica de la población civil, ya sea desde sus lugares de origen o desde otros territorios donde han sido reubicados en aras de salvaguardar su integridad.

Desde la perspectiva de Jorge Vianna Monteiro (1982), las políticas públicas se clasifican acorde con: (1) la jurisdicción política administrativa (2) las clientelas (3) el área sustantiva que va a atender la política (4) el parámetro que maneje el formulador de políticas para modificar la situación que va a ser objeto de políticas (autor citado por Vargas, 2001:67-68). La política pública de desplazamiento, siguiendo esta clasificación se catalogaría acorde con su jurisdicción política administrativa, en la medida en que su alcance puede ser de orden nacional, regional, departamental o municipal. Los documentos normativos son claros en plantear que las entidades del gobierno de los distintos niveles, así como las administraciones municipales y departamentales, deben movilizar sus recursos a la atención y/o prevención de este fenómeno, en concordancia con las políticas nacionales dispuestas para esta problemática. Así mismo, se podría entender desde la perspectiva de un área sustantiva particular, como la salud, la educación, el empleo; todas estas variables se incluyen como líneas de intervención del Estado para la población desplazada.

Igualmente, determinar cuál ha sido el proceso seguido por el Estado Colombiano para la formulación de la política pública resulta, ciertamente complejo, sin embargo, es posible plantear a manera de reflexión, lo siguiente: retomando el proceso descrito por Charles O. Jones (1970), conocido como el Policy Cycle, la política sobre el fenómeno del desplazamiento soporta los siguientes momentos:

1. Percepción de la situación como problema por parte de los actores políticos y sociales, a fin de que se desarrollasen acciones públicas para que el problema fuese inscrito en la agenda pública. En este sentido, partiendo de las investigaciones realizadas por la Conferencia Episcopal Colombiana, en la década de los 90`s el Estado colombiano dirige su mirada sobre esta problemática y lo reconoce como una violación al Derecho Internacional Humanitario, y a su vez, como



---

una situación en la cual se manifestaba vulneración de los Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales.

2. Formulación de una o varias soluciones: no es posible determinar cuáles hayan sido las distintas soluciones dilucidadas por el Estado Colombiano para la atención de la problemática, lo que sí puede establecerse, es que desde lo formal se plantea una atención integral que pasa por la consideración de variables de orden social, económico, educativo, psicosocial. Partiendo de las características actuales del fenómeno, es evidente que la capacidad del Estado para proporcionar una atención integral resulta mínima, en contraste con el número de personas en situación de desplazamiento a lo largo del territorio nacional.
3. Toma de decisiones: a partir de las distintas soluciones que pudo haber examinado el Estado Colombiano, éste decidió dar una respuesta concreta al fenómeno, al pronunciarse por primera vez de manera formal en el documento CONPES 2804 de 1995. En éste se establecen una serie de estrategias y programas, que de manera conjunta, se esperaba permitieran atender a la población civil afectada por la violencia.
4. Implementación: además de las estrategias y programas propuestos en el CONPES, se determinó una serie de competencias institucionales y se recomendó a las distintas entidades del orden nacional y departamental acoger las acciones necesarias para la puesta en marcha de los lineamientos consignados en el CONPES. En los años siguientes ha sido necesario continuar expidiendo documentos normativos, de acuerdo con la evolución de la problemática. Desde el año 1994 a la fecha, el Estado Colombiano ha debido atender miles de colombianos afectados por esta situación, atendiendo los distintos rasgos de la política.
5. Evaluación: teniendo en cuenta la evolución de la problemática y la agudización del conflicto armado en Colombia, desde el año 1994 al 2005, se han expedido una serie de documentos normativos reglamentarios que han exigido el ajuste de los programas de atención del fenómeno a los largo de los últimos tres períodos presidenciales. Si se contrastan los diferentes CONPES, se encuentra que en los mismos se hace una descripción de las características del fenómeno,

lo que no necesariamente indica el desarrollo de procesos coherentes de evaluación. Evaluar una política pública, en este sentido, implica contrastar sus objetivos y finalidades con la realidad del contexto social en que se desarrolla la misma, situación compleja si se considera la gran dispersión institucional en la atención del fenómeno.

Es importante anotar que dentro de la fase de implementación de la política, el Estado Colombiano brinda un espacio para que distintas organizaciones no gubernamentales del orden nacional o internacional participen como ejecutoras de las acciones propuestas o como cooperantes económicos, a través de la donación de recursos o el desarrollo de programas dirigidos a la población vulnerable. Desde esta perspectiva, y retomando la fase de evaluación de la política pública, puede destacarse que “para poder lograr una evaluación de tipo integral es importante indagar sobre las evoluciones logradas por los actores sociales, organizaciones no gubernamentales, que actúan en el ámbito de atención y protección a la población desplazada”(Parra, 2003:111); de tal modo, el balance de su gestión posibilita un entendimiento más integral de la evolución en la atención del fenómeno del desplazamiento a lo largo de sus distintas fases de intervención (prevención, atención humanitaria de emergencia, estabilización socio económica).

Finalmente, es importante resaltar que las políticas públicas, como respuesta de las autoridades públicas, deben ser cada vez más efectivas con respecto a la atención de fenómenos como el desplazamiento forzado. Si una solución política negociada es cada vez menos probable en el contexto actual colombiano, es necesario entonces, redoblar los esfuerzos en el ámbito local, regional y nacional a fin de que se diseñen propuestas que incorporen el sentir y el actuar de distintos actores, al tiempo que, miradas distintas sobre problemáticas específicas como se ha intentado plantear.

Las respuestas no deben ser sólo paliativas, pues más allá de brindar ayudas de atención humanitaria de emergencia -alimentos, aseo personal-, se deben estructurar políticas públicas enfocadas a brindar una respuesta de tipo integral, coherentes tanto con la dinámica misma del conflicto,

como con las necesidades sociales de la población vulnerable o desplazada. Sus acciones pues, deben ir más allá de lo asistencial y avanzar hacia respuestas integrales a largo plazo, de modo que sea posible incidir en los efectos sociales, políticos y económicos que el fenómeno ha generado, especialmente, en ciudades capitales e intermedias, receptoras y expulsoras de población.

Ahorabien, el diseño de cualquier política pública, supone necesariamente que el diseñador tenga en cuenta las limitaciones (de infraestructura, de recursos económicos y humanos) que los gobiernos locales, regionales y nacionales enfrentan a la hora de brindar una respuesta integral. Es aquí donde al considerarse tales limitaciones, deba aunarse esfuerzos desde el sector público y privado, de modo que la suma de uno más uno sea más que tres.

#### Evolución de la Política Pública sobre el fenómeno del Desplazamiento en Colombia

<b>Fecha</b>	<b>Decreto- Ley CONPES</b>	<b>Objeto o aspecto más relevante</b>
Septiembre 13 de 1995	C O N P E S 2804	Primer documento de Estado que visibiliza el fenómeno del desplazamiento. Estableció el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia y la Consejería Presidencial para la Atención del Desplazamiento
Mayo 28 de 1997	C O N P E S 2924	Actualiza y adecúa lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política consignada en el documento Conpes 2804 de 1995. Crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia.

Julio 18 de 1997	Ley 387	Decreta la responsabilidad del Estado Colombiano frente al fenómeno del desplazamiento, en tanto es su responsabilidad formular políticas y adoptar las medidas que garanticen las medidas previstas en esta ley; para ello tendrá en cuenta principios como la subsidiaridad, la complementariedad, la descentralización y la concurrencia en los que se asienta la organización del Estado Colombiano.
Enero 26 de 1998	Decreto 173	Adoptar el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (derogado luego por el decreto 250 de 2005).
Febrero 17 de 1999	Decreto 290	Dictar medidas para facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de Identificación para personas desplazadas por la violencia, víctimas del conflicto armado interno
Marzo 11 de 1999	Decreto 489	Asignar a la Red de Solidaridad Social, entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.
Noviembre 10 de 1999	C O N P E S 3057	Evalúa los resultados obtenidos en la Política Gubernamental para los desplazados internos en el país. Plantea el Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
Diciembre 12 de 2000	Decreto 2569	Reglamentar parcialmente la ley 387 de 1997 y dictar otras disposiciones sobre el tema.
Septiembre 24 de 2001	Decreto 2007	Reglamentar parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento y adoptar medidas tendientes a prevenir el desplazamiento.
Noviembre 27 de 2001	Decreto 2562	Reglamentar la ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y dictar otras disposiciones.

Julio 30 de 2003	Decreto 2131	Regular la atención en salud de la población desplazada por la violencia, en los términos condiciones y contenidos de la ley 100 de 1993.
Enero 22 de 2004	Sentencia T-025	Destaca un número importante de derechos que el Juez Constitucional consideró estaban siendo vulnerados en el interior del país. A través de esta sentencia se exige a las instituciones prestadoras de atención a la población desplazada, la reformulación y coherencia de las políticas públicas y su efectivo cumplimiento.
Febrero 7 de 2005	Decreto 250	Expedir el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y dictar otras disposiciones

Fuente: elaboración de la autora a partir de los documentos normativos.

### **3. La Corporación VallenPaz en el proceso de implementación de la política pública sobre el fenómeno del desplazamiento en Colombia**

Uno de los objetivos de este trabajo está orientado a determinar la contribución de una organización del tercer sector –VallenPaz– en el marco de desarrollo de la política pública focalizada al fenómeno del desplazamiento. Frente a ello es importante anotar, teniendo como referente lo descrito en el Artículo 17 de la Ley 387, que las acciones de VallenPaz se desarrollan en zonas de conflicto que han sido afectadas o se encuentran en riesgo de serlo, en función de propuestas productivas y empresariales encuadradas en procesos de organización social.

La Corporación VallenPaz desde sus inicios se ha caracterizado por intervenir en zonas altamente afectadas por la presencia de actores armados y por sufrir las consecuencias de tales acciones en focos poblacionales específicos. Esto anterior ha sido visible a lo largo del trabajo en el Departamento del Valle y del Cauca con comunidades campesinas, indígenas y población afro descendientes que, ante el abandono del Estado y el olvido de organizaciones privadas, han visto limitadas sus posibilidades de desarrollo y mejoramiento de su calidad de vida. Al entrar VallenPaz a jugar un papel activo en distintas zonas de ambos departamentos, es

necesario preguntarse sobre el lugar desde el cual se insertan sus acciones antes de observar su rol en el proceso de implementación de una política pública relacionada con el fenómeno del desplazamiento.

En el orden nacional, los distintos proyectos o propuestas de trabajo se han correlacionado de manera directa con los Planes de Desarrollo Nacional. Es así, como por ejemplo, en sus inicios (año 2002) y sobre la base del “Plan Colombia” en su versión original, descansan muchas de las acciones que VallenPaz ha realizado a lo largo de sus años de intervención. Esto, en cuanto que el mismo soportaba la idea de generar interconexión entre las distintas zonas, apoyar procesos de comercialización, promover la seguridad alimentaria, generar ingresos para potencializar la producción económica de las distintas zonas. Estos aspectos han sido y siguen siendo elementos articuladores de las acciones que VallenPaz realiza en los lugares en donde se adelantan sus programas de intervención.

En el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” del primer período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006 se referencian los Programas de Desarrollo y Paz (VallenPaz es uno de ellos a nivel nacional) como actores clave en el tema del desarrollo local de las zonas afectadas por la violencia. En este sentido, se destaca que:

(...) una de las acciones para recuperar las condiciones de gobernabilidad y democracia será la promoción y apoyo a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. Estos buscarán recuperar las condiciones de seguridad como algo imprescindible, al igual que promover procesos de amplia participación social y fortalecimiento institucional. El logro de tales propósitos permitirá producir transformaciones de tipo económico, social, político y cultural, alrededor de las cuales se soporte la construcción de una paz duradera y una vida con dignidad para los colombianos. Igualmente, significa establecer escenarios de concertación regional en los que se promueva la resolución pacífica de los conflictos y la protección de los derechos ciudadanos; así como un mayor desarrollo humano, soportado en actividades económicas ambientalmente sostenibles que reduzcan la pobreza. (Presidencia de la República: 2002).

Al retomar las consideraciones que el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez realiza en relación a los Programas de Desarrollo y Paz en Colombia, de los

---

cuales VallenPaz es uno de ellos, se puede observar una amplia apertura a las acciones que estos programas realizan como actores de la sociedad civil, que a través de la promoción de acciones sociales, económicas, políticas y culturales, juegan un rol activo en la búsqueda de la paz y de condiciones de seguridad y dignidad para los grupos menos favorecidos. VallenPaz, al igual que otros Programas de Desarrollo en Colombia, podría considerarse un aliado estratégico del gobierno nacional, departamental y local en el diseño e implementación de lineamientos públicos que propenden por la búsqueda de la paz. De este modo, se intenta restablecer mejores condiciones sociales y económicas para aquellos grupos sociales históricamente excluidos y afectados por las secuelas del conflicto armado colombiano.

Ahora bien, no sólo son necesarias las buenas intenciones de un gobierno, es determinante que ello se cristalice junto con apoyo económico, humano, técnico y de infraestructura, a fin de que a los esfuerzos de la comunidad internacional, el sector privado y de los actores comunitarios mismos, se sumen a los del gobierno nacional. Esto teniendo en cuenta que el sector privado, en el caso de VallenPaz, ha sido a la fecha, el que menos aportes ha realizado para la consecución de los objetivos y los derroteros propuestos por VallenPaz.

A nivel departamental es posible encontrar una correlación de las acciones de VallenPaz con los planes de desarrollo. De allí que en el Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca “Vamos Juntos por el Valle del Cauca” para el período 2004-2007, se establece que acciones como la búsqueda del mejoramiento en las condiciones de vida poblacional, se articulan a la promoción de proyectos productivos y a procesos organizativos sociales. Esto contribuye a ejemplificar la correlación de los programas de acción con las intencionalidades del actual gobierno departamental. De la misma forma, en el capítulo II sobre bienestar social (Artículo 10) se resalta el fortalecimiento de la organización social, de la asociatividad y el apoyo a la economía social y solidaria; estos tres elementos son un claro ejemplo de cómo VallenPaz trabaja en el desarrollo de una serie de componentes orientados a potenciar las intenciones del gobierno departamental.

En el capítulo II sobre desarrollo económico y empleo, se explicita la seguridad alimentaria como otra de las acciones que Vallenpaz ha venido

impulsando desde su creación. En tal sentido, dentro de los proyectos estratégicos del ex gobernador del Valle del Cauca Angelino Garzón, se pueden recalcar los concernientes a la seguridad alimentaria, la economía campesina y la comercialización. La seguridad alimentaria como una de las acciones que VallenPaz impulsan en los distintas zonas de trabajo, ha intentado que las familias sean menos dependientes del mercado externo y aprovechen las potencialidades de sus parcelas para producir alimentos que mejoren su dieta alimenticia; los excedentes de este proceso estarían destinados a la comercialización en los mercados locales.

En el plano local, durante los últimos tres años, las administraciones municipales han desempeñado un rol más activo frente a las acciones que VallenPaz realiza en sus municipios; éstos, paulatinamente, se han venido convirtiendo en actores claves que aportan recursos humanos y económicos para la reactivación del campo y la promoción de la organización social como estrategia de desarrollo. En este contexto, las UMATAS, las Personerías, las Secretarías de Educación, de Gobierno, entre otras, han adquirido un rol decisivo en muchas zonas donde la presencia del Estado en sus distintos niveles ha estado signada por la ausencia. De esta manera, se evidencia una mayor respuesta tanto del Gobierno local como de VallenPaz, pues sólo al aunar esfuerzos de forma sinérgica, es posible avanzar en el cumplimiento de resultados a favor de las poblaciones más vulnerables.

Un aspecto significativo en esta perspectiva, tiene que ver con el hecho de que VallenPaz surge como iniciativa de la sociedad civil, cuya correlación de sus acciones con los planes de los distintos niveles territoriales va más allá, al cumplir con mandato constitucional. Ello, si se tiene en cuenta que el Estado Colombiano permite a la sociedad civil participar de sus propios procesos de desarrollo. En este sentido, la lucha contra la erradicación de la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, no sólo se puede considerar como un esfuerzo del Estado colombiano, sino que incluso, ello ha entrado a hacer parte en los últimos años de una agenda global, en la cual confluyen iniciativas propias del sector privado o de aquellas agenciadas por la cooperación internacional.

Teniendo en cuenta la relación de las acciones de VallenPaz con los tres niveles territoriales y con los postulados de una agenda global, a



---

continuación se explora el modo como esta organización ha abordado el tema concreto de la política pública sobre el fenómeno del desplazamiento y su proceso de implementación.

En este sentido, es importante mencionar que de acuerdo a las fases de intervención de la política pública: Prevención y protección, Atención humanitaria de emergencia y Estabilización socio económica -Decreto 250 de 2005-, las acciones que desarrolla la Corporación VallenPaz se soportan en el desarrollo de proyectos de prevención y estabilización socio económica.

- Su rol en el tema de la prevención: en el tema de la prevención, las acciones de VallenPaz al focalizarse hacia la población vulnerable que habita zonas afectadas por el conflicto armado –Departamentos del Valle y del Cauca–, y caracterizadas por la expulsión de personas y familias hacia otras regiones o municipios aledaños, pueden considerarse como una alternativa para atenuar dichos procesos de expulsión territorial. Esto podría entenderse, en la medida en que al promover iniciativas de mejoramiento de la calidad de vida y de un mayor aprovechamiento de las parcelas de los campesinos, indígenas o población afro descendiente, estos grupos poblacionales generan mayores niveles de resistencia para salvaguardar sus bienes y atesorar instrumentos que permitan hacer frente al desplazamiento.

Las personas, de cierta forma, reconocen que al salir como desplazados hacia otros territorios, su futuro y el de sus familias quedará a expensas de las ayudas del Estado o de la solidaridad de otros ciudadanos. Es importante destacar que si bien ésta obedece a una de las acciones de VallenPaz, ello no garantiza que ante el inminente riesgo sobre la vida de un grupo poblacional, éstos, pese a contar con unas posibilidades distintas para el mejoramiento de su calidad de vida, no opten por el desplazamiento como la única opción visible en un momento de conflicto flagrante y de confrontación de actores armados.

También en el tema de la prevención, de manera muy incipiente, en los últimos dos años la Corporación VallenPaz- dado el desarrollo del Proyecto Centros de Coexistencia y Paz y del Proyecto para Población Retornada de los Municipios de Dagua y Buenaventura- ha ido gradualmente teniendo

presencia en otros ámbitos de discusión y atención de la población desplazada. Al respecto, es importante anotar su participación en los Comités Municipales de Población Desplazada que en municipios como Florida, Pradera, Buenaventura y Dagua se realizan, dada la magnitud de la problemática que se evidencia en sus fronteras.

- Su rol en el tema de la estabilización socio económica: El tema de la estabilización socio económica puede considerarse como una de las líneas de intervención de mayor incidencia que el trabajo de VallenPaz tiene sobre las zonas y las familias con las cuales desarrolla sus iniciativas de trabajo. La estabilización socio económica se puede entender dentro del contexto de las acciones de VallenPaz, como un medio que permite a las familias vinculadas a los proyectos, generar unos ingresos mínimos que posibiliten el mejoramiento de sus condiciones de vida. Luego de ello, las acciones mismas buscan incentivar la comercialización de productos que se cultivan en las parcelas, ya no con un criterio de autoabastecimiento, sino con un criterio de orden más comercial, al incursionar en los mercados locales o especializados (tipo almacenes de cadena).

De modo concreto, una de las acciones que se promueven desde las primeras etapas de contacto con las familias atañen a la seguridad alimentaria, pues se considera que antes de buscar ingresos estables, las familias deben garantizar el autoabastecimiento alimentario; ello permite, por un lado, una menor dependencia con los mercados externos, y por el otro, una mayor garantía de que en situaciones de conflicto o confrontación armada puedan existir posibilidades mínimas de subsistencia local. Es importante anotar al respecto, que en muchas zonas los actores armados limitan la cantidad de alimentos que una familia compra para su sustento, durante ciertas épocas del año. Si se observa lo anterior y se contrasta con las políticas actuales del gobierno nacional –relacionadas con la seguridad alimentaria a través del Programa RESA–, vemos que existe total correspondencia de las acciones de VallenPaz con los propósitos del gobierno nacional y lo expresado en el Decreto 250 de 2005. Dicho Decreto se expide en el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia.

#### 4. Una aproximación a la noción de Capital social

Dentro de la normatividad existente en el tema del desplazamiento en Colombia, son muchas las acciones que el Estado y otras organizaciones de orden nacional o internacional deben emprender, buscando atenuar los efectos que el conflicto armado ha generado sobre la población civil. Entre los efectos, uno de los más significativos, puede ubicarse en el orden de la fragmentación de las relaciones de confianza, las redes sociales, las normas que regulan la convivencia, la reciprocidad, entre otros, que las personas, grupos y comunidades vivencian como parte del cambio en la dinámica de vida que otrora habían sostenido, antes de aparecer en la escena social como sujetos vulnerables al fenómeno del desplazamiento forzado.

Dentro de este documento el concepto de Capital social reviste una gran importancia, en la medida en que las políticas públicas, especialmente las relacionadas con el fenómeno del desplazamiento, aportan en la reconfiguración de los capitales sociales de aquellos grupos que al sufrir los efectos del conflicto armado o ser vulnerables ante este fenómeno, han perdido o han visto afectado gran parte de sus relaciones asociativas, de amistad, de apoyo mutuo, o incluso de solidaridad.

El Capital social como un concepto que ha ido ganando terreno en los últimos años, sobre todo en los estudios de fenómenos económicos y de proyectos de alivio a la pobreza, se ha consolidado como un enfoque que intenta mejorar la capacidad de respuesta a través del fortalecimiento de redes asociativas, la confianza y la cooperación entre personas o grupos de éstas dentro de un contexto particular determinado.

En este mismo sentido, nótese que “La literatura existente señala principalmente el énfasis en tres grandes líneas: la primera de ellas corresponde a aquellas definiciones –Coleman, 1997, Bourdieu, 1997 y Putnam, 1999– en las cuales el Capital social se asocia a la organización de las personas teniendo como eje fundamental la confianza interpersonal y la creación de redes familiares y sociales, la existencia y el cumplimiento de normas, la coordinación y el control social, en función del beneficio común” (Salazar, 2002:19). Vale la pena mencionar que los conceptos referenciados por Coleman, Bourdieu y Putnam atienden una perspectiva de estudio sociológica.

La segunda línea “privilegia un enfoque de corte institucional –Keffer y Shirley, 1998; Snack 1999– en el cual la cooperación y el compromiso cívico, la confianza institucional, las reglas y regulaciones son elementos tan determinantes de la generación de Capital social, como las características de la burocracia y la corrupción pueden ser factores limitantes del mismo” (Salazar, 2002:19). La tercera línea corresponde a autores como “-Fukuyama, 1995; Uphoff, 1999-, con un enfoque agregado; enfatizan en las denominadas virtudes sociales asociadas a lo cultural como elementos potenciadores de Capital social, en particular se refieren a los roles, las reglas, las actitudes, capacidad de asociación, la lealtad, la honestidad y la confianza” (Salazar, 2002:19).

Pierre Bourdieu, por su parte, entenderá el concepto de Capital social como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo...La definición de Bourdieu aclara que el Capital social puede descomponerse en dos elementos: la relación misma que permite a los individuos reclamar acceso a los recursos y el monto y calidad de esos recursos” (Arriagada, 2003: 63). Bajo esta misma óptica, James Coleman señala que el Capital social alude a “el componente del capital humano que permite a los miembros de una sociedad confiar en los demás y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones (Arriagada, 2003:63). En su definición Coleman resalta la importancia de que los miembros de una sociedad confíen y cooperen entre sí, a fin de generar asociatividades; así mismo, hace hincapié en el lugar que ocupan las estructuras y las relaciones sociales como elementos que asisten la conformación del Capital social.

Por su parte, Robert Putnam define el Capital social como “... un conjunto de aspectos o características de la organización social, como normas, sistemas y confianza que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo” (Salazar, 2002:19). Así las cosas, prevalece en la configuración del Capital social un patrón generador de formas organizativas, ancladas en relaciones confianza y el beneficio compartido.

En la misma perspectiva de los autores antes mencionados, se encuentran las propuestas realizadas por el Banco Mundial, para quien el Capital

---

social debe entenderse como las “instituciones, relaciones y normas que conforman las interacciones sociales de una sociedad” (CEPAL, 2001-2002:144). De esta forma, distingue cuatro formas de Capital: capital natural, capital construido, capital humano y capital social. El capital natural hace referencia al capital constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un determinado país. El capital construido corresponde a aquel creado por el ser humano, por ejemplo, obras de infraestructura. El capital humano está determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población.

El Banco Interamericano del Desarrollo BID, presta atención a las dimensiones éticas y culturales del Capital social. Desde esta visión, se considera factores como “el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura entendida como la manera de vivir juntos” (Arriagada, 2003: 563).

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD entiende el concepto “como relaciones informales de confianza, y cooperación -familia, vecindario, colegas-, asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico” (Arriagada, 2003: 563).

Dentro del enfoque institucional, Snack Stephen advierte sobre la distinción entre Capital social Gubernamental y Capital social Civil. El primero se refiere a:

Instituciones que influyen la capacidad de las personas para cooperar en beneficio mutuo: cumplimiento de contratos, las normas de las Leyes, y los límites a las libertades individuales que son permitidos por el Estado. El segundo se refiere a valores comunes, normas, redes informales y asociaciones de miembros que afectan la capacidad de los individuos de trabajar conjuntamente y alcanzar metas comunes (Salazar, 2002:21).

Por otro lado, Fukuyama define el Capital social “como recursos morales, confianza y mecanismos culturales que refuerzan los grupos sociales” (Arriagada, 2003: 563). Esta forma de entender el capital social otorga un papel importante de expresión creativa, frente a distintos aspectos del

comportamiento humano. Desempeña de este modo, un rol funcional en cuanto que propicia procesos de comunicación y cooperación entre grupos de individuos al interior de actividades colegiadas. El autor considera además, que no cualquier conjunto de normas plasmadas o materializadas constituyen el Capital social; pues éstas deben conducir a la cooperación grupal y, por lo tanto, relacionarse con atributos tradicionales, tales como la honestidad, el cumplimiento de compromisos o promesas, la reciprocidad, etc.

En el marco del desarrollo de este trabajo y en el contexto del desplazamiento forzado en Colombia, el Capital social se entenderá como el conjunto de recursos reales o potenciales presentes en las comunidades, organizaciones y grupos de personas, quienes a partir de la construcción de redes, relaciones de confianza, la cooperación, ayuda mutua, el afianzamiento de sus valores propios, el reconocimiento de la cultura, entre otros, generan procesos de integración social a fin de mejorar sus condiciones de vida, en términos sociales, ambientales, culturales, económico etc. En virtud de ello, el Capital social sería un agregado de distintos tipos de activos sociales, psicológicos, culturales, cognoscitivos, institucionales, etc., que favorecen el incremento de los niveles de cooperación; factor éste, intrínsecamente benéfico tanto para las personas que lo poseen como para la sociedad en su conjunto.

El Capital social entendido de esta manera, se define de acuerdo a una serie de características, tales como:

- **Confianza:** según la Real Academia de la Lengua, la confianza es:

Una actitud que se basa en el comportamiento que se espera de la otra persona que participa en la relación que se establece entre ambas. Esta confianza tiene un soporte cultural en el principio de reciprocidad, y un soporte emocional, que es el afecto que sentimos hacia aquellas personas que creemos confiables y que nos dan muestras de su confianza hacia nosotros. Tal actitud se expresa en conductas reiteradas y reforzadas con expresiones que comunican esa confianza en discursos y en acciones de entrega del control sobre determinados bienes. Esta relación social se establece sobre todo entre pares de personas que forman una díada: "pareja de dos seres o cosas estrecha y especialmente vinculados entre sí (Durston, 2002:1).

- **Reciprocidad:** principio que guía las relaciones sociales e institucionales en una sociedad determinada, partiendo del principio de la doble vía.

- Cooperación: implica un ejercicio de complementariedad en relación a un objetivo compartido con otro, en el marco de una relación social o institucional.
- Asociatividad: es la posibilidad que tienen personas, grupos o comunidades para canalizar esfuerzos e iniciativas comunes (noción de red).
- Valores: cualidades que poseen personas o grupos sociales y que les permite reafirmar sus propias identidades.

Dentro del conjunto de rasgos desde los cuales se teoriza sobre el Capital social, es de vital importancia rastrear cómo el Estado colombiano contempla en documentos normativos, la reconstrucción del Capital social de aquellas personas, grupos o comunidades que se han visto afectadas o se encuentran en situación de vulnerabilidad, como producto del desplazamiento forzado. De la misma manera, su interés sobre el concepto de Capital social se extiende al radio de acción del tercer sector, como el caso de la Corporación VallenPaz<sup>2</sup>.

Considerando lo anterior, es posible afirmar que el fenómeno del desplazamiento es generador por sí mismo, de situaciones que afectan o menoscaban los derechos fundamentales de las personas, grupos o comunidades que, ante la exposición directa o no al fenómeno, se ven enfrentadas a la pérdida de derechos constitucionalmente consagrados<sup>3</sup> o a la pérdida de recursos humanos, sociales, culturales adquiridos de antaño. Ante situaciones como éstas, es importante examinar si en el cuerpo de documentos relacionados con las políticas públicas que atienden el fenómeno del desplazamiento forzado, existen elementos de Capital social.

<sup>2</sup> La Corporación Para el Desarrollo y Paz del Valle VallenPaz es una ONG's orientada al desarrollo de procesos de organización social y productiva con comunidades del Valle y Norte del Cauca, especialmente en el marco de proyectos de Cooperación nacional e internacional. En esta Corporación me desempeñé como Asesora Social de varios proyectos en sus zonas de influencia.

<sup>3</sup> Al respecto, es importante destacar que en el documento "Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia 2004-2007" de la Agencia de la ONU para los refugiados, se destaca que para el análisis de políticas públicas el fondo del debate se encuentra en la tensión que se genera en torno a la posibilidad de incorporar, en el ciclo de la política pública, el enfoque de derechos como un modelo de aproximación al diseño, la ejecución y la evaluación de las mismas. Desde el enfoque de derechos la política pública debe ser entendida como un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado.

Ello, como mecanismo para contrarrestar las continuas vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas.

Los principales planteamientos de los documentos normativos frente a la configuración de Capital social se sintetizan a continuación:

Configuración de elementos de Capital social  
en los documentos normativos

<b>Documento</b>	<b>Objeto o aspecto más relevante</b>
CONPES 2804 Septiembre 13/95	Participación de la comunidad, las ONG's, las entidades del Estado y los organismos internacionales. Sensibilización de la sociedad civil, autoridades civiles, policiales, con el fin de estimular la solidaridad, la no discriminación y la protección.
CONPES 2924 Mayo 28/97	Garantizar una adecuada participación de las organizaciones de desplazados, de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales.
Ley 387 Julio 18/97	Constitución de grupos de trabajo para la prevención de los riesgos vinculados al desplazamiento. Articular esfuerzos desde las distintas instituciones del orden nacional o territorial.
CONPES 3057 Noviembre/99	Retorno y reasentamiento de poblaciones desplazadas por la violencia. Reconstrucción de Capital social a través de los programas. Conformar alianzas entre el Estado, las ONG's y las Agencias Internacionales especializadas, así como el fortalecimiento de comités municipales, departamentales y distritales. Mejorar la confianza de la población hacia las Instituciones del Estado, como las personerías municipales.
Decreto 2569 Diciembre 12/00	Destaca el rol que de manera conjunta pueden jugar las organizaciones públicas y privadas en la conformación de un trabajo en red que permita realizar acciones de carácter integral, las fases de estabilización socio económica, retorno, y atención humanitaria de emergencia
Decreto 2562 Noviembre 27/01	Importancia de la participación comunitaria en la promoción de la educación a la población desplazada y la contribución de los líderes en la prestación del servicio



Decreto 250 Febrero 7/05	Principios orientadores: enfoque diferencial, territorial, humanitario, restitutivo, de derechos. Principios de intervención: responsabilidad compartida, cooperación, solidaridad, integralidad, participación y control social, así como la atención a la vulnerabilidad. Concertar acciones y recursos desde las distintas entidades del Estado y las organizaciones del tercer sector en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población objeto de la Política Pública. Protección de los bienes de la población desplazada como garantía para el Fortalecimiento del tejido social comunitario. También, trabajar en el Fortalecimiento de la participación de la comunidad y las organizaciones ejerciendo mayor control social, concertación y construcción colectiva de propuestas, fomento y apoyo a procesos de organización social, así como alianzas entre el sector público-privado.
-----------------------------	---

Fuente: elaboración de la autora a partir de los documentos normativos

Los diferentes documentos normativos relacionados con el tema del desplazamiento no aluden directamente al concepto de Capital social, en la medida en que tal no es retomado por el Estado en la formulación de Políticas Públicas. No obstante, se evidencia un soporte de dicho tema, fundamentalmente, en lo relacionado con la necesidad de sumar esfuerzos entre los sectores públicos y privados ocupados de la atención, prevención, estabilización socio económica o atención humanitaria de emergencia. Al respecto, observemos algunos ejemplos:

El Estado promoverá la vinculación y garantizará una adecuada participación de las organizaciones de desplazados, de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales que trabajen con población desplazada (...) (COMPES 2924 de 1997).  
(...) la necesidad de integrar esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de situaciones de desplazamiento forzado por la violencia (Ley 387 de 1997).

el gobierno nacional podrá celebrar convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales para la atención humanitaria de emergencia... el Estado

promoverá a través de la Red de Solidaridad Social, la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con experiencia en procesos de consolidación y estabilización socio económica de población desplazada (Decreto 2569 de 2000).

Los anteriores ejemplos, podrían sustentarse en el contexto del desplazamiento, como un fenómeno que dada la agudización del conflicto armado, se ha intensificado en la última década. La respuesta del Estado, si bien importante, no ha sido suficiente, en la medida en que la dinámica y la magnitud de la problemática desbordan la capacidad de respuesta del mismo y de las organizaciones del Tercer sector (nacionales e internacionales que trabajan en esta área en particular).

De manera muy tímida se mencionan otros elementos constitutivos del Capital social, tales como la participación, el trabajo en red, la cooperación, la concertación entre otros. Un ejemplo de lo anterior lo muestra el Conpes 2804 de 1995, cuando en su apartado introductorio destaca:

Para efectos de su ejecución, se tendrá como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que trabajen con población desplazada... (CONPES 2804 de 1995).

Otro ejemplo, se destaca en el Decreto 250 de 2005, cuando frente a los principios orientadores del Plan nacional de Atención Integral a la población desplazada refiere:

Para la prestación y desarrollo de las acciones en beneficio de la población desplazada, se buscarán alianzas que faciliten la cooperación mutua de diversos actores institucionales y no institucionales que desarrollen programas a favor de este grupo poblacional... la participación y activa participación de los desplazados, las organizaciones y asociaciones de población desplazada en la gestión, formulación, desarrollo y seguimiento, es fundamental para el logro de los alcances y propósitos del presente Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada.

---

El reto que enfrenta el Estado Colombiano, debe descansar, entre otras cosas, en el fortalecimiento del Capital social, en las distintas fases de desarrollo de la política pública, como un factor que podría garantizar una mayor sostenibilidad de los procesos para que la población desplazada o vulnerable adelante. En este contexto las organizaciones del Tercer sector, como VallenPaz podrían ser aliados determinantes para la configuración de esta intencionalidad.

### **5. Las organizaciones del tercer sector –organizaciones no gubernamentales– ONG's**

En las últimas décadas la importancia y significación que las Organizaciones no Gubernamentales han tenido en terreno del desarrollo y la cooperación internacional se ha incrementado. Es notable que en los países de la región, donde Colombia no es la excepción, se evidencie cada vez más un número significativo de organizaciones interesadas en adelantar acciones en campos tan diversos como la salud, la educación, los derechos humanos, la niñez, el sector campesino etc. a favor de los grupos más vulnerables.

En el contexto del desarrollo social, político, económico y cultural, estas organizaciones han ido ganado cada vez más un papel decisivo en el campo del desarrollo de políticas o programas agenciadas por gobiernos locales, regionales, por organismos y agencias de desarrollo o cooperación que ante la preocupación por los destinos de los grupos más vulnerables, generan alianzas con aquellas organizaciones con un cierto reconocimiento en áreas particulares de intervención.

De este modo:

Las ONG's constituyen un fenómeno insoslayable en el escenario regional por su contribución al esfuerzo colectivo que las sociedades latinoamericanas y caribeñas llevan a cabo en procura de objetivos tan trascendentales como un desarrollo sostenible; la democratización y la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento y participación de la sociedad civil (SC), la preservación del medio ambiente, la búsqueda de alternativas productivas, el desarrollo local, la promoción de minorías, la defensa de culturas amenazadas etc. (Balbis, 2009).

Atendiendo a la naturaleza de los campos donde actúan las Organizaciones no Gubernamentales estas pueden ser reconocidas como actores sociales que juegan un papel de interlocución ante los gobiernos o las organizaciones de cooperación en pro de desarrollar acciones encaminadas a la búsqueda de mayores niveles de desarrollo tanto económico como social. Así mismo, pueden ser valoradas como un puente de expresión de las necesidades que determinados grupos particulares pueden tener en relación a sus condiciones de vida. En otros casos, pueden ser criticadas al considerárseles como una instancia que cumple roles que los Estados deben asumir dentro de su responsabilidad social, especialmente con los grupos más vulnerables. No obstante, cualquiera sea la mirada que se de sobre estas organizaciones no hay que olvidar el rol que en los últimos años han venido jugando en pro de los procesos de desarrollo de las distintas regiones de América Latina.

Cuando se habla de organizaciones del tercer sector -OTS- suelen traerse a colación otras nociones como Organizaciones no Gubernamentales -ONGs-, Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC-. No obstante, con mayor frecuencia, en distintos escenarios de la sociedad se hace alusión al vocablo ONG.

El origen de la expresión ONG “aparece utilizada por primera vez hacia fines de la década de los años 40 en documentos de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y refiere a un universo amplio de instituciones cuyos únicos rasgos eran, según el criterio originalmente empleado por ese organismo, su no pertenencia a ámbitos gubernamentales y su carácter internacional” (Balbis, 2009). Bajo este rótulo, se designan una serie de organizaciones dedicadas a la promoción de distintos campos de la vida social, cuyas características comunes radican, precisamente, en su no dependencia administrativa y económica a los Estados nacionales; en algunos casos se les considera organizaciones privadas, mientras en otros, se les define como organizaciones del “tercer tipo”, esto es, ni públicas ni privadas. Para otros éstas se constituyen en organizaciones con autonomía, enmarcadas en la actividad social sin fines lucrativos.

Luiz Carlos Bresser Pereira emplea la noción público - no estatal para referirse a aquellas “organizaciones o formas de control “públicas” porque

están volcadas al interés general, no son estatales por que no forman parte del aparato del Estado, sea por que no utilizan servidores públicos o por que no coinciden en los agentes políticos tradicionales. La expresión “tercer sector” puede también considerarse adecuada en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a lo no estatal en cuanto a producción, no incluyendo lo no estatal en cuanto a control” (CLAD, 1998:26). Con respecto a lo anterior, cabe mencionar que aún cuando las organizaciones del tercer sector (públicas no estatales) se circunscriben y rigen por el derecho privado, ello no va en detrimento de la búsqueda de intereses comunes.

Para Ruth Cardoso, “el concepto de tercer sector describe un espacio de participación y experimentación de nuevos modos de pensar y hacer sobre la realidad... es un campo marcado por una irreductible diversidad de actores y formas de organización” (CLAD, 1998:46). En consecuencia, el tercer sector está formado por una multiplicidad de organizaciones, las cuales entran a replantear esquemas tradicionales de representación social que el Estado y las organizaciones privadas con fines lucrativos han instaurado.

Franco (1997) estima que las organizaciones públicas no estatales se encuentran “formadas por grupos de ciudadanos en la sociedad civil, originalmente privadas, pero cuya actuación ocurre como una ampliación de una -nueva- esfera social-pública y cuyo funcionamiento, en términos colectivos, se caracteriza por una racionalidad extramercantil, extracorporativa y extrapartidista” (CLAD, 1998:46). Este autor reconoce la existencia de una nueva esfera político-social fundada en el seno de la sociedad civil, con valores distintos a los legitimados por organizaciones tradicionales, definidas en términos de sus intereses lucrativos, corporativos y partidistas. A juicio de Jorge Balbis (2009), “diversos autores han intentado diferenciar dentro del conjunto de las OSC –organizaciones de la sociedad civil– ONG’s a aquellas entidades dedicadas a promover y realizar proyectos de desarrollo que favorezcan a los sectores más desprotegidos económica y socialmente”. Como puede verse en esta definición, la noción ONG’s aparece como subcategoría derivada de las organizaciones sociales encargadas de promover mayores niveles de desarrollo en poblaciones menos favorecidas o en situación de riesgo.

Reconociendo que las organizaciones del tercer sector son múltiples tanto en su naturaleza como en sus objetivos, y que una sola definición no agota su discusión, en el presente trabajo se entiende que las organizaciones del tercer sector hacen parte de aquellas estructuras organizativas agenciadas desde la sociedad civil para responder a un sin número de hechos sociales que afectan favorablemente o no a determinados grupos sociales. Se entiende que éstas son organizaciones sin fines de lucro, por que al interior de ellas no se busca la generación de excedentes económicos, sino el brindar determinados servicios sociales, culturales, e incluso económicos para la promoción de mejores niveles de vida; lo anterior, a partir del establecimiento de alianzas estratégicas con organismos del Estado o con agencias u organismos de cooperación internacional. En esta definición, si bien se resalta la relevancia del tercer sector en la producción de bienes y servicios públicos, esto no implica la negación del papel del Estado en el desarrollo de sus funciones sociales redistributivas.

#### **6. Los elementos de Capital social que soporta la Corporación VallenPaz en sus procesos de intervención**

Rastrear cuáles son los elementos de Capital social que soporta la Corporación VallenPaz en su intervención, implica remitirse a su proceso de constitución; en éste se observan características que apuntan a procesos de conformación de Capital social. El proceso de gestación y consolidación de VallenPaz, posibilitó la configuración de una red social y empresarial que se movilizó para atender una problemática que estaba afectando tanto al sector campesino, como también a sectores sociales y económicos de incidencia en la región del Valle del Cauca.

Dicha red social y empresarial –elemento del Capital social– logró la gestación de una organización del tercer sector, cuyo propósito se encaminó al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de un sector de la población afectada por el flagelo de la violencia. Con el paso del tiempo, han consolidando un modelo de intervención que se caracteriza por ser integral, participativo, solidario, subsidiario y colectivo –en conjunto estos factores pueden considerarse elementos del Capital social– así mismo, el

---

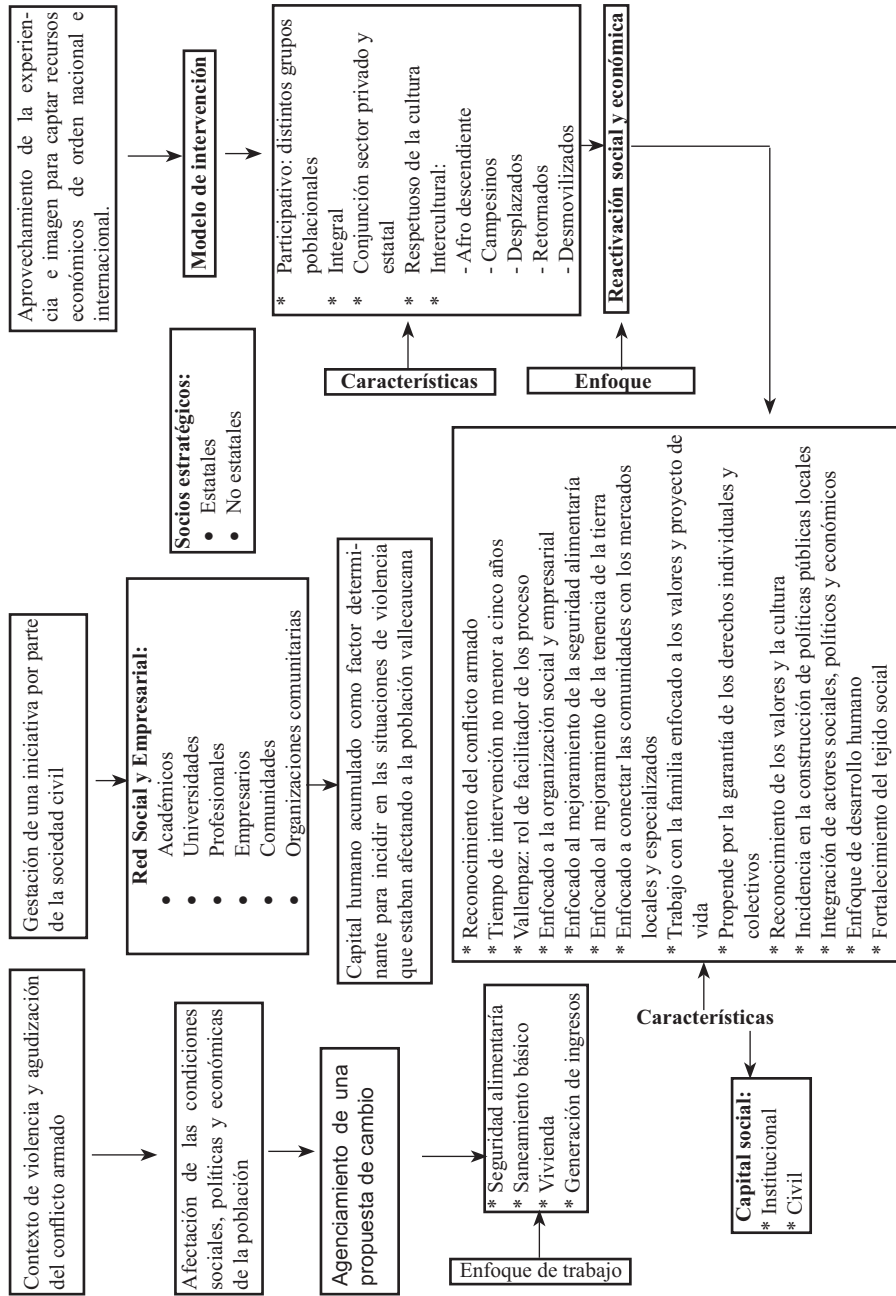
modelo, conlleva a plantear otra variable determinante en la configuración de Capital social: el capital humano; factor decisivo para que los actores sociales con los cuales trabaja VallenPaz sean capaces de movilizar todo su potencial en pro de la consecución de unos mejores niveles de desarrollo.

El desarrollo social y económico como apuesta del modelo de VallenPaz, ha requerido aunar esfuerzos del sector público y privado (red social), a fin de que a través de ello sea posible la movilización de iniciativas que en conjunto aportan al proceso de construcción de la paz en un país como Colombia. Otro elemento que se identifica como parte del proceso de configuración de Capital social es el relacionado con la promoción de organizaciones comunitarias en cada una de las zonas de trabajo de la Corporación; dichas organizaciones permiten a las personas allí involucradas ir generando de manera paulatina una serie de características como la solidaridad, confianza, reciprocidad, la cooperación y la asociatividad; en su conjunto éstos elementos se consideran como constitutivos del Capital social.

Si se consideran las anteriores características como propias del Capital social, se encuentra que dentro de la Corporación VallenPaz, sí existen aspectos dentro de sus procesos de intervención, que permiten la configuración de Capital social tanto en su interior como dentro de las organizaciones y comunidades con las cuales interactúa. De este modo, el Capital social sí sería un agregado de distintos activos sociales, psicológicos, culturales, cognoscitivos e institucionales que propician un incremento de los niveles de cooperación como un factor benéfico e intrínseco a los procesos. Para VallenPaz esta dimensión debe ser una variable que debe ser recreada tanto desde el modelo en construcción como desde las dinámicas propias de las comunidades y grupos humanos con las cuales desarrolla sus procesos de intervención.

Para finalizar, se presenta un esquema que pretende recrear el proceso de constitución de la Corporación Vallenpaz y cómo dentro del mismo, se ha logrado soportar elementos de Capital social

### Proceso de Constitución de la Corporación Vallenpaz:



Fuente: Elaboración de la autora



## 7. Bibliografía

- ACNUR -Agencia de la ONU para los Refugiados- (2007). *Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero 2004 - Abril 2007.*
- Arriagada, Irma (2003). Capital Social: Potencialidades y Limitaciones Analíticas de un Concepto, en *Estudios Sociológicos, Vol. XXI, N. 03.* CIUDAD. Pág.557-584.
- Balbis, Jorge ONG's (2008) Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. En: [www.unesco.org/most/dsp53\\_en.htm](http://www.unesco.org/most/dsp53_en.htm). Accedido el 5 de Noviembre de 2008.
- Bases Del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (2002). En: <http://www.presidencia.gov.co/planacio/index.htm>. Accedido el 26 de Octubre de 2009.
- Bresser, Luiz Carlos y Cunill, Nuria (1998). *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado.* Ciudad: CLAD.
- CEPAL -Comisión Económica para América Latina y el Caribe- (2001). *Capital Social: Sus Potencialidades y Limitaciones para la puesta en marcha de Políticas y Programas Sociales.* Programa Social de América Latina.
- CONPES 2804 (1995). Consultado el 26 de Octubre de 2009, [http://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/conpes/conpes\\_dnp\\_2804\\_1995.html](http://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/conpes/conpes_dnp_2804_1995.html).
- CONPES 2924 (1997) Consultado el 26 de Octubre de 2009, <http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/CONPES2924.pdf>.
- CONPES 3057 (1999) Consultado el 26 de Octubre de 2009. <http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/conpes3057/index.htm>.
- Decreto 173 (1998) Consultado el 26 de Octubre de 2009, [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/1998/enero/26/dec173261998.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/enero/26/dec173261998.pdf).
- Decreto 489 de (1999) Consultado el 26 de Octubre de 2009, [http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/~media/Files/Projects/IDP/Laws%20and%20Policies/Colombia/Colombia\\_Decreto489\\_1999.pdf](http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/~media/Files/Projects/IDP/Laws%20and%20Policies/Colombia/Colombia_Decreto489_1999.pdf).
- Decreto 2569 (1999) Consultado el 26 de Octubre de 2009, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365>.
- Decreto 290 de 1999 Consultado el 26 de Octubre de 2009, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01041.pdf>.
- Decreto 2007 2001 Consultado el 26 de Octubre de 2009, <http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/docs/Tierras/decreto20072001.pdf>.
- Decreto 2562 (2001) Consultado el 26 de Octubre de 2009, [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86131\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86131_archivo_pdf.pdf).
- Decreto 2131 (2003) Consultado el 26 de Octubre de 2009, <http://www.dafp.gov.co/leyes/D2131003.HTM>.

- Decreto 250 de 2005 Consultado el 26 de Octubre de 2009, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15909>.
- Directiva Presidencial No. 07 (2001) Consultado el 26 de Octubre de 2009, [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/direc/2001/07-28-2001.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/direc/2001/07-28-2001.pdf).
- Durston, Jhon. (2002). *El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo*. CEPAL.
- Estrada Ospina, Víctor Mario (2005). Por una Política Pública Social Integral Estatal Frente al Desplazamiento Forzado en Colombia, en *Revista Prospectiva* N. 10, 2005. Cali. Pág. 17-50.
- García, Arturo y Sarmiento, Alfredo (2002). *Programas Regionales de Desarrollo y Paz: Casos de Capital Social y Desarrollo Institucional*. Fundación Ideas Para la Paz.- PNUD.
- Ley 387 (1997). Consultado el 26 de Octubre de 2009, <http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/Ley387de1997.pdf>.
- Medios Para la Paz: Personas en Situación de Desplazamiento Forzado. Consultado el 5 de Noviembre de 2008, <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=44>.
- Muller, Pierre (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República Consejería Presidencial para la Política Social y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Conflicto, Reconstrucción, y Capital Social. La Política Social: 1998-2000*.
- Roth Deubel y André Noël (2003). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Editorial Ariel.